

Criminalità organizzata ed evasione fiscale

Isabella Catalano

CRIMINALITÀ

La lotta all'evasione come strumento di contrasto alla criminalità organizzata e alla diffusione di attività formalmente legali

1. Premessa

Alla progressiva espansione della mafia nell'ambito delle attività economiche legali, specie nel Mezzogiorno, è dedicato il secondo Rapporto 2010 della Fondazione Res. I risultati dell'indagine offrono importanti e utili indicazioni con riguardo alla necessità di *“mettere a punto strategie specificamente orientate a contrastare l'area grigia”*¹.

La consapevolezza che un'efficace politica di contrasto alla criminalità organizzata non può essere affidata esclusivamente all'applicazione di misure penali, induce a verificare se sia possibile elaborare nuove strategie muovendo dal rapporto esistente tra illecito tributario ed organizzazioni mafiose che assume ormai rilievo sotto molteplici profili.

A questo proposito va, infatti, evidenziato che la relazione tra conseguimento della ricchezza attraverso lo svolgimento di attività illecite e tassazione dei proventi derivanti dall'esercizio di tali attività è stata sinora esaminata, prevalentemente, come oggetto di una politica fiscale diretta alla ricerca di gettito ed alla repressione del fenomeno evasivo.

Nell'ottica dell'individuazione di nuove strategie di contrasto alla penetrazione dell'organizzazione mafiosa nei mercati legali, sarebbe invece utile approfondire, da un lato, il collegamento tra il fenomeno del riciclaggio e quello dell'evasione fiscale, e, dall'altro, la possibilità di impiegare con finalità repressive i poteri istruttori attribuiti dalla legge all'Amministrazione finanziaria nell'esercizio dell'attività di accertamento.

2. Il riciclaggio e l'evasione fiscale

È noto che la criminalità organizzata si inserisce nel mercato legale assumendo i modelli tipici dell'impresa: la cerniera tra le attività illegali e quelle legali è rappresentata proprio dal riciclaggio del denaro di origine illecita, spesso attuato mediante operazioni finanziarie che danno luogo a fenomeni di evasione e di elusione fiscale, sia nazionale che internazionale.

¹ Con tale locuzione si intende fare riferimento allo *“spazio in cui si dispiegano rapporti di scambio e di collusione”*. Le attività economiche svolte dalla criminalità vengono definite *“formalmente legali”*, evidenziandosi come *“la penetrazione nei mercati legali risulta, per i mafiosi, paradossalmente meno rischiosa e maggiormente in grado di assicurare continuità nei rendimenti, opportunità, spazi operativi”*. Si sottolinea, inoltre, come la fase attuale sia *“caratterizzata da un forte attivismo antimafia soprattutto sul piano repressivo”*, rilevando che *“le strategie di contrasto stanno registrando notevoli successi rispetto alla dimensione dell'apparato organizzativo e militare delle mafie”*, ma, al tempo stesso, che le inchieste sulle relazioni esterne dell'organizzazione mafiosa e sul tessuto connettivo della mafia *“si sono spesso risolte con sentenze di assoluzione o provvedimenti di archiviazione”* (Cfr. AA. VV., *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di Sciarone R., Donzelli, Roma, 2011).

Non a caso il collegamento tra riciclaggio ed evasione fiscale ha ripetutamente costituito oggetto d'attenzione sia da parte dell'Unione Europea, che dell'OCSE e dei Paesi del G20, anche se l'azione di contrasto al riciclaggio e ai “*paradisi fiscali*” non appare sempre legata alla repressione della criminalità organizzata di matrice mafiosa, quanto all'interesse di impedire il finanziamento delle organizzazioni terroristiche.

Il GAFI² (Gruppo di azione finanziaria internazionale) ha elaborato un modello del fenomeno del riciclaggio, definito “*trifasico*” in quanto caratterizzato da tre diverse fasi: la prima fase, rappresentata dal **collocamento** (*placement*) dei capitali illeciti, si realizza mediante l'introduzione degli stessi all'interno del sistema finanziario; la seconda fase, di **camuffamento** (*layering*), consiste, invece, nella successiva movimentazione dei capitali mediante un insieme di operazioni (trasferimenti, bonifici, prestiti, pagamenti) finalizzate ad impedire il collegamento tra il denaro e la sua fonte illecita; nell'ultima fase, infine, detta di **integrazione** (*integration*), i mezzi finanziari vengono inseriti nel ciclo economico legale mediante investimenti in beni immobili, beni di lusso, aziende od altro.

Le diverse tecniche di riciclaggio vengono attuate prevalentemente attraverso una duplice tipologia di operazioni: da un lato, quelle aventi una causa economica fittizia con lo scopo di dissimulare la provenienza illecita del denaro; dall'altro, quelle che, al fine di occultare la reale titolarità dei beni, sono realizzate mediante soggetti interposti.

Le operazioni del primo tipo hanno ad oggetto, a titolo esemplificativo, false fatturazioni, che consentono di giustificare una movimentazione finanziaria, ovvero fittizie importazioni, che permettono di fornire una causa al trasferimento di fondi a fornitori situati all'estero.

La seconda tipologia di operazioni sono, invece, realizzate mediante il ricorso all'interposizione fittizia, consistente nell'adozione di un negozio simulato diretto ad occultare l'effettivo proprietario della ricchezza.

In entrambi i casi è possibile rilevare la similitudine con schemi e tecniche utilizzati per realizzare l'evasione fiscale: invero, il ricorso sia alle false fatturazioni³ che all'interposizione fittizia⁴ costituisce un fenomeno estremamente diffuso nell'ambito delle condotte evasive.

² Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo che ha l'obiettivo di elaborare e promuovere strategie di contrasto contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo. A tal fine ha pubblicato 49 raccomandazioni che, pur configurandosi come *soft law*, sono riuscite ad imporsi a livello internazionale: le misure contenute nelle raccomandazioni sono state riconosciute dalla Banca Mondiale, dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e dal Fondo Monetario Internazionale come *standard* internazionali.

³ La condotta di emissione di fatture per operazioni inesistenti diretta a consentire a terzi l'evasione delle imposte costituisce reato ed è punita dall'art. 8 del D.Lgs. 10 marzo 2000, n.74.

⁴ Nell'ordinamento tributario il ricorso all'interposizione fittizia è contrastato dall'art. 37, comma 3, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ai sensi del quale “*sono imputati al contribuente i redditi di cui appaiono titolari altri soggetti quando sia dimostrato, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, che egli ne è l'effettivo possessore per interposta persona*”.

Un ulteriore legame tra il fenomeno dell'evasione e quello del riciclaggio si rinviene nella scelta di allocare, in entrambi i casi, i capitali di origine illecita nei c.d. paradisi fiscali. Questi si caratterizzano, oltreché per un livello di imposizione fiscale ridotto, anche e soprattutto per la garanzia di un rigoroso segreto bancario e per l'assenza di scambio di informazioni con gli altri paesi.

Non a caso ai paradisi fiscali è stato attribuito un elevato livello di pericolosità legato non soltanto al fenomeno dell'evasione, ma, altresì, alla possibilità che i servizi forniti da tali centri finanziari vengano sfruttati dalla criminalità organizzata.

L'interrelazione tra la disciplina di contrasto al riciclaggio e quella tendente a ridimensionare il fenomeno dell'evasione fiscale emerge dalla legislazione di molti Paesi OCSE, i quali stanno progressivamente adeguando la loro legislazione alle misure individuate dal GAFI nelle 49 raccomandazioni, nonché agli standard elaborati dal Global Forum⁵ in materia di trasparenza e scambio di informazioni in materia fiscale.

Il legislatore italiano, in conformità con l'orientamento espresso dall'OCSE in materia di *"harmful tax competition"* (concorrenza fiscale dannosa), è intervenuto in maniera significativa sulla normativa di contrasto ai paradisi fiscali adottando come criterio prevalente per la loro individuazione quello dell'assenza di un adeguato scambio di informazioni⁶.

Un cenno merita altresì il problema dell'utilizzazione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, dei dati e delle informazioni disponibili presso le autorità preposte all'antiriciclaggio.

Per una maggiore efficienza dell'azione di contrasto ai due fenomeni (riciclaggio ed evasione fiscale) sarebbe auspicabile l'accesso diretto da parte dell'Amministrazione finanziaria ai dati e alle informazioni reperite dalle autorità antiriciclaggio e viceversa.

Tuttavia, mentre la normativa consente un'agevole travaso di dati dall'Amministrazione finanziaria alle autorità antiriciclaggio⁷, al contrario, all'Amministrazione finanziaria è consentito l'accesso alle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio soltanto a determinate condizioni. Invero, tutte le informazioni in possesso delle autorità preposte all'antiriciclaggio, salvo alcune

⁵ Si tratta di un organismo che opera all'interno dell'OCSE dal 2000 e che ha il compito di promuovere e monitorare gli *standard* globali sullo scambio di informazioni in ambito fiscale.

⁶ A tal proposito, appaiono particolarmente significative le disposizioni contenute nel D.L. 31 maggio 2010, n. 78, che ha introdotto i commi 7 *bis* e 7 *ter* all'art. 28 del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (c.d. legge antiriciclaggio). Con tale intervento normativo si è previsto che, sulla base delle decisioni assunte dal GAFI, dall'OCSE, nonché delle informazioni risultanti dai rapporti di valutazione dei sistemi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il Ministro dell'economia e delle finanze individui *"una lista di Paesi in ragione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero della mancanza di un adeguato scambio di informazioni anche in materia fiscale"*. Inoltre, è stato sancito il divieto per i destinatari della legge antiriciclaggio di intrattenere rapporti o eseguire operazioni con alcuni soggetti residenti in Paesi che, fra l'altro, non consentono lo scambio di informazioni.

⁷ Invero, l'Anagrafe dei conti e dei depositi e l'Anagrafe tributaria sono a disposizione dell'Unità d'Informazione Finanziaria, della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e del Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di Finanza per consentire lo svolgimento di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette (cfr. artt. 6, comma 6, lett. e) e 8, comma 4, del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231).

deroghe espressamente previste dalla legge “sono coperte dal segreto d’ufficio anche nei confronti della pubblica amministrazione”⁸.

Se è vero che la disposizione è posta a tutela della riservatezza dei soggetti che hanno effettuato le segnalazioni, anche al fine di non esporli al rischio di ritorsioni, deve tuttavia rilevarsi come i dati e le informazioni contenuti nelle segnalazioni delle operazioni sospette ai fini del riciclaggio potrebbero essere estremamente utili anche alle autorità fiscali⁹.

Da ultimo, si ritiene opportuno rilevare che un ulteriore canale di accesso per l’acquisizione di dati e informazioni, da utilizzare sia nelle indagini fiscali che in quelle dirette a contrastare il fenomeno del riciclaggio, potrebbe essere rappresentato dalla disciplina del cosiddetto monitoraggio fiscale, che prevede adempimenti e comunicazioni obbligatorie sia a carico dei contribuenti che detengono investimenti all’estero e attività estere di natura finanziaria, sia a carico degli intermediari che intervengono in operazioni di trasferimenti transfrontalieri di attività finanziarie¹⁰.

3. I poteri istruttori dell’Amministrazione finanziaria nella lotta alla criminalità organizzata

Nell’ottica dell’individuazione di “*più efficaci azioni di contrasto in termini di politiche e di strumenti*”, auspicato in seno alla ricerca pubblicata dalla Fondazione RES, appare utile una riflessione sulle possibilità di impiego, nella lotta alla criminalità organizzata, dei tradizionali poteri istruttori adottati dall’Amministrazione finanziaria per esercitare l’attività di accertamento.

In tale prospettiva, l’adozione dei poteri di indagine normalmente utilizzati nelle verifiche fiscali potrebbe produrre un duplice risultato.

Invero, l’attività istruttoria svolta dall’Amministrazione finanziaria, da un lato, potrebbe determinare l’aggressione ai proventi illeciti reimpiegati nell’economia legale e, dall’altro, potrebbe consentire di individuare posizioni sospette da sottoporre ad ulteriori accertamenti penali, nonché fornire elementi significativi sulle fonti di finanziamento.

Tra i metodi di controllo impiegati nella lotta all’evasione da utilizzare con finalità extrafiscali, al fine di segnalare posizioni patrimoniali e operazioni finanziarie ambigue, potrebbe essere utile valorizzare taluni dei vigenti strumenti probatori di natura presuntiva: si pensi all’accertamento sintetico del reddito¹¹, fondato sul controllo della capacità di spesa e degli investimenti patrimoniali del contribuente in relazione alla sua capacità reddituale, nonché le indagini

⁸ Cfr. art. 9, comma 1, del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

⁹ Tale posizione risulta, peraltro espressa con chiarezza anche dall’OCSE nel rapporto “*Access for Tax Authorities to information gathered by Antimoney Laundering Authorities*”, disponibile su: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/5/2389989.pdf>.

¹⁰ Cfr. D. L. 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227.

¹¹ Cfr. art. 38, comma 4, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

finanziarie fondate sulla relazione esistente tra le operazioni di versamento e di prelevamento sui conti corrente del contribuente e il suo reddito¹².

Invero, l'Amministrazione finanziaria può determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta. Viene fatta salva la possibilità per il contribuente di fornire la prova che il finanziamento della spesa sia avvenuto con redditi non soggetti a tassazione ovvero con disponibilità economiche e finanziarie che non sono configurabili come reddito (es. smobilizzi patrimoniali, donazioni di denaro, ecc.).

Il metodo di accertamento sintetico si fonda sul presupposto logico secondo cui il sostenimento di una spesa costituisce un indice presuntivo dell'esistenza di un reddito: la norma introduce una presunzione legale relativa di evasione d'imposta laddove la capacità di spesa non trovi correlazione con il reddito dichiarato.

Tale strumento è stato recentemente rafforzato con l'introduzione del c.d. spesometro¹³ che ha introdotto per i soggetti passivi IVA l'obbligo, di comunicare in via telematica le cessioni di beni e le prestazioni di servizi per le quali i corrispettivi dovuti risultano di importo pari o superiore a 3.000 euro, al netto dell'imposta.

Ciò significa che, a regime, l'Amministrazione finanziaria sarà in grado, inserendo semplicemente il codice fiscale del contribuente nell'Anagrafe tributaria, di monitorare non soltanto tutti gli investimenti patrimoniali effettuati dal contribuente, ma anche le spese sostenute per importi unitari superiori a 3.000 euro.

A ciò si aggiunga che, nello svolgimento dell'attività istruttoria, è altresì possibile ricorrere ad indagini finanziarie, finalizzate all'acquisizione di dati bancari dai quali può scaturire la prova dell'evasione.

Invero, se i dati rilevati non trovano riscontro nella contabilità e se di tali movimentazioni (versamenti e prelevamenti) il contribuente non riesce a fornire una giustificazione, le relative operazioni si considerano riferite a ricavi o compensi non registrati.

Appare evidente come l'utilizzazione dell'accertamento sintetico nonché dei dati risultanti dalle indagini finanziarie fondate su strumenti presuntivi sia idonea a fornire un'immagine estremamente precisa della capacità di spesa del contribuente in relazione alla sua capacità reddituale.

L'impiego congiunto di tali strumenti (accertamento sintetico e indagini finanziarie) potrebbe rivelarsi particolarmente proficuo per selezionare posizioni patrimoniali e finanziarie sospette da sottoporre ad ulteriori accertamenti, anche penali.

¹² Con riguardo alle imposte sui redditi cfr. art. 32, comma 1, n. 2 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; con riguardo all'IVA cfr. art. 51, comma 2, n. 2 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

¹³ Cfr. art. 21 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 7, comma 2, lettera o), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70.

È possibile che l'utilizzo dei tradizionali poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria possa produrre maggiori risultati ed effetti concreti più sul piano dell' "esproprio" dei mezzi di provenienza illecita che su quello dell'individuazione della loro origine, specie ove si consideri che, anche per i reati tributari, è ormai possibile ricorrere a provvedimenti ablativi, come la confisca per equivalente, che consentono di sottrarre al soggetto attivo del reato il vantaggio economico conseguito attraverso la sua condotta criminale.

La sottrazione alla criminalità organizzata dei proventi non assoggettati ad imposizione si verifica a prescindere dall'individuazione della fonte di finanziamento della disponibilità di ricchezza rilevata nel corso dell'indagine fiscale (evasione, proventi illeciti): non va, infatti, sottovalutato l'effetto deterrente scaturente dall'"esproprio" di tale ricchezza.

A questo proposito, è stato autorevolmente rilevato che la repressione dell'illecito fiscale potrebbe rappresentare un elemento tenuto in considerazione dalle organizzazioni criminali come "*rischio di seconda battuta*", incidente, appunto, sul reimpiego delle ricchezze illegalmente conseguite¹⁴.

Va peraltro rilevato che il ricorso alla verifica fiscale è già previsto nella normativa antimafia. Invero, l'art. 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646¹⁵ prevede la possibilità di sottoporre a verifica fiscale i soggetti nei cui confronti sia stata emanata una sentenza di condanna, anche non definitiva, per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, ovvero sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione.

Tale disposizione è stata recentemente oggetto di un intervento legislativo, nella legge 13 agosto 2010 n. 136, contenente la delega al Governo in materia di normativa antimafia del 13 agosto del 2010, che ne ha esteso l'ambito di applicazione ad altri reati.

La finalità della norma, probabilmente, è quella di evitare, da un lato, che i proventi del reato non sfuggano a tassazione (tassazione dei proventi illeciti) e, dall'altro, di confermare o integrare il quadro probatorio emerso nel giudizio penale.

Tuttavia, la scelta del legislatore, rinvenibile nella predetta normativa, sembra rispondere a finalità diverse da quelle a cui si è fatto cenno in precedenza, rappresentate dalla selezione di posizioni sospette da sottoporre ad ulteriori indagini penali.

Invero, nello schema normativo delineato dal citato art. 25, l'esercizio dei poteri istruttori da parte della Guardia di Finanza segue e non precede l'esercizio dell'azione penale.

Nell'ottica di individuare misure più efficaci per contrastare il fenomeno della penetrazione dell'organizzazione mafiosa nell'economia legale, sarebbe forse più opportuno prevedere la possibilità di impiegare, propedeuticamente, i poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria.

¹⁴ Cfr. Sacchetto C., *Fisco e criminalità internazionali*, in *Impresa & Stato – Rivista della Camera di Commercio di Milano*, n. 47/1998 (http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_47/sacchet.htm).

¹⁵ Si tratta della nota legge n. 646/1982 contenente disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale, ed in particolare del Capo III, recante disposizioni fiscali e tributarie.

L'idea di usare strumenti fiscali per contrastare la criminalità organizzata non è certamente nuova. A parte il leggendario caso di Al Capone, infatti, non può non citarsi il pensiero del Capitano Bellodi, ne "Il giorno della civetta" di Sciascia, il quale, durante l'interrogatorio di Don Mariano Arena, si trova ad affermare che

“bisogna sorprendere la gente nel covo dell'inadempienza fiscale, come in America. Ma non soltanto le persone come Mariano Arena; e non soltanto qui in Sicilia. Bisognerebbe, di colpo, piombare sulle banche; mettere mani esperte nelle contabilità, generalmente a doppio fondo, delle grandi e delle piccole aziende; revisionare i catasti. E tutte quelle volpi che stanno a sprecare il loro fiuto dietro le idee politiche [...] sarebbe meglio si mettessero ad annusare intorno alle ville, le automobili fuori serie, le mogli, le amanti di certi funzionari: e confrontare quei segni di ricchezza agli stipendi, e tirarne il giusto senso. Soltanto così ad uomini come don Mariano comincerebbe a mancare il terreno sotto i piedi ...”¹⁶.

L'idea di Sciascia di “annusare intorno alle ville e alle automobili fuori serie, confrontando quei segni di ricchezza con gli stipendi, e tirarne il giusto senso” non sembra molto diversa da quella di utilizzare l'accertamento sintetico proprio per intercettare le risorse finanziarie illecite della criminalità organizzata.

¹⁶ Sciascia L., *Il giorno della civetta*, Adelphi, 2011, 108.